

STC 76/1989 (27/4/1989)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Rubio Llorente, Presidente; don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1092/1987, interpuesto por don Adolfo Díaz-Ambrona Bardají, Licenciado en Derecho y Letrado en ejercicio de los ilustres Colegios de Abogados de Badajoz y Cáceres, representado por el Procurador de los Tribunales don Pablo Oterino Menéndez, contra la Resolución adoptada, con fecha 28 de julio de 1987, por la Mesa de la Asamblea de Extremadura, y contra el Acuerdo del Pleno de la propia Asamblea de Extremadura, del día 31 del mismo mes y año. Han comparecido el Ministerio Fiscal y la Asamblea de Extremadura, representada por su Letrado Mayor.

Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de agosto de 1987, don Adolfo Díaz-Ambrona Bardají interpuso recurso de amparo contra la Resolución adoptada por la Mesa de la Asamblea de Extremadura en 28 de julio de 1987, por la que se atribuyó al Grupo Parlamentario Socialista la propuesta de designación de los dos Senadores que habrían de representar a la Comunidad Autónoma de Extremadura en el Senado, y contra el Acuerdo del Pleno de la propia Asamblea de Extremadura del día 31 del mismo mes y año, por el que se ratificó la propuesta de candidatos hecha por el Partido Socialista Obrero Español.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Celebradas las correspondientes elecciones autonómicas, la Asamblea de Extremadura designó, en septiembre de 1983, a los dos Senadores en representación de dicha Comunidad Autónoma, recayendo la designación en don Antonio Bermejo Redondo (del Grupo Socialista) y don Javier Sánchez Lázaro (del Grupo Popular).

b) Al celebrarse elecciones generales el día 22 de junio de 1986, la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 10 de julio siguiente, procedió a nueva designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma, nombrando a don Antonio Bermejo Redondo (del Grupo Socialista) y al hoy demandante de amparo

(del Grupo Popular). Se indica en la demanda que en aquel momento la composición de la Asamblea Territorial era la siguiente: 35 Diputados del Partido Socialista, 19 del Grupo Popular, 4 del Grupo Comunista y 7 del Grupo Mixto. Se indica también que la tramitación seguida para la designación de dichos Diputados de la Cámara Autonómica como Senadores fue la prevista en el art. 174 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, no existiendo Ley específica de la Comunidad Autónoma que regulase dicha designación.

c) Con fecha 11 de julio de 1986, el Secretario primero de la Asamblea de Extremadura expidió a favor del hoy recurrente (y con el «visto bueno» del Presidente de la Cámara) la «oportuna certificación para que sirviera de credencial, perfeccionando su condición de Senador el día 15 del mismo mes al constituirse el Senado».

d) Celebradas nuevas elecciones legislativas el día 10 de junio de 1987, con fecha 15 de julio de 1987, la Mesa de la Asamblea de Extremadura aprobó por mayoría una Propuesta de Acuerdo, al amparo de lo dispuesto en el art. 174.2 del Reglamento de la Cámara, para someterla a la Junta de Portavoces. En dicha Propuesta (cuya copia se aporta hoy como documento núm. 2) se expresó, en síntesis, que, a la vista de la nueva composición de la Asamblea derivada de las elecciones del día 10 de junio del mismo año, la representación obtenida por el Partido Socialista Obrero Español «es superior al doble de la obtenida por la Federación de Partidos de Alianza Popular» y que, debiendo designarse los Senadores en proporción al número de miembros de los Grupos Políticos representados en la Cámara, debía atribuirse al Grupo Parlamentario Socialista «la propuesta de designación de los dos Senadores que representarán a la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Alta Cámara». Se citaron al efecto los arts. 174.2 del Reglamento de la Asamblea, 69.5 de la Constitución y 20.1.d) del Estatuto de Autonomía.

La propuesta anterior -«con la rectificación de algún error material», se dice- fue aprobada por la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces en la reunión celebrada el día 28 de junio del presente año, con el voto a favor del Grupo Socialista y la oposición de los demás Grupos Parlamentarios. Se observa en la demanda que «el Portavoz del Grupo de Alianza Popular, entre otros extremos, dejó constancia de que el candidato de dicho Grupo para la designación, en su caso, de Senador era don Adolfo Díaz-Ambrona Bardají».

En sesión celebrada el día 31 de julio, el Pleno de la Asamblea ratificó la propuesta presentada por el Grupo Socialista, designando como Senadores a don Federico Suárez Hurtado y a don Francisco España Fuentes.

e) Finalmente, se hace constar en la demanda que la composición política de la Asamblea de Extremadura, en la fecha en que aquélla fue deducida, era de 34 Diputados del Grupo Socialista, 17 del Grupo de Alianza Popular, 8 del Grupo del Centro Democrático y Social y 6 del Grupo Mixto.

3. La fundamentación en Derecho de la demanda de amparo es, en resumen, como sigue:

a) Los derechos fundamentales que se dicen vulnerados por la Resolución impugnada son los enunciados en los párrafos 1.º y 2.º del art. 23 de la Constitución. Subraya al respecto el demandante que la interpretación constitucional de lo allí dispuesto por la Norma fundamental lleva a reconocer, entre otros extremos, el derecho de los titulares de esta situación subjetiva a «no ser removidos de los cargos o

funciones públicas a los que se accedió, sino por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos».

b) Expuesto lo anterior, se aduce que la vulneración de estos derechos fundamentales se produjo aquí «por dos causas».

La primera de ellas, porque mediante «los actos impugnados» el hoy demandante habría sido removido de su condición de Senador «en virtud de una causa de remoción que no está legalmente prevista». Al efecto, se citan los párrafos 5.º y 6.º del art. 69 de la Constitución (previsión de la designación por las Comunidades Autónomas de un Senador, y de otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, y determinación del mandato de los Senadores, que «termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara»). Se menciona asimismo lo dispuesto en el art. 20.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, precepto en el que, en lo que ahora importa, se dispone que los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma «serán designados en proporción al número de miembros de los Grupos Políticos representados en la Asamblea». Por último, se reseña lo prevenido en el art. 174 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 7 de septiembre de 1983. También en lo que ahora interesa, dicha norma reglamentaria establece que, correspondiendo al Pleno de la Cámara la designación de los Senadores de los que se trata, será competencia de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la fijación del «número de Senadores que correspondan proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario», regulándose también el procedimiento para la propuesta por los diferentes Grupos de sus respectivos candidatos y disponiéndose, en fin, que «si fuera precisa la sustitución de alguno de los Senadores a que se refieren los apartados 1.º y 3.º de este artículo, el sustituto será propuesto por el mismo Grupo Parlamentario que lo propuso» (apartado 4.º del art. 174 que se considera).

De las citas anteriores concluye el demandante de amparo -tras constatar la inexistencia de «una ley que regule la designación de Senadores en desarrollo del art. 20.1 d) del Estatuto»- que el mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o en el día de la disolución de la Cámara, en virtud de lo dispuesto en los arts. 69.6 de la Constitución y 18, e) del Reglamento del Senado. El recurrente reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer una vinculación, en estos casos, entre el mandato senatorial y el de la legislatura de la Asamblea correspondiente, refiriéndose así a lo señalado por este Tribunal Constitucional en su STC 40/1981, de 18 de diciembre. Cita, sin embargo, el actor el pasaje de esta misma Sentencia [fundamento jurídico 3.c)], en el que el Tribunal advirtió que:

«Si bien el apartado 6 del art. 69 de la Constitución, que al referirse a los Senadores no distingue expresamente a los del apartado 2 y los del apartado 5, parece excluir a estos últimos por cuanto alude únicamente a la "elección" de Senadores, siendo así que en los apartados anteriores ha utilizado de manera explícita la palabra "elección" para los Senadores del segundo y "designación" para los del quinto, en aras de la igualdad del "status" de todos ellos, una vez elegidos o designados, hay que atribuir también a los Senadores del apartado 5.º un mandato de cuatro años (...).»

Observa al efecto el demandante que, no existiendo precepto legal de la Comunidad Autónoma que disponga el cese de los Senadores por ella designados tras la celebración de elecciones autonómicas -y teniendo en cuenta que quien hoy recurre fue designado Senador, por vez primera, a raíz de las elecciones legislativas de 1986-,

«no cabe duda alguna de que el momento inicial de su designación fue el 10 de julio de dicho año y su mandato debe ser de cuatro años o hasta que se disuelva el Senado». No argumentaría en contra de esta conclusión -se añade- la consideración de que el Estatuto de Autonomía requiera, en su art. 20.1, que los Senadores de los que se trata sean Diputados de la Asamblea Autonómica, ni la conclusión que de ello cabría derivar en orden al cese como Senador de quien, tras la nueva elección para la Asamblea territorial, hubiera dejado de ser Diputado en ella. Este razonamiento no sería admisible no sólo porque «supondría introducir una causa de remoción no expresamente establecida», sino porque, además, «se da la circunstancia de que mi representado no ha cesado en ningún momento de ser Diputado de la Asamblea de Extremadura por ser miembro de la Diputación Permanente». En último caso -se dice-, si la interpretación discutida fuese acogible se habría de aplicar lo previsto en el art. 174.4 del Reglamento de la Asamblea en orden a la «sustitución» de los Senadores inicialmente designados.

A juicio del demandante, por lo demás, no sería ésta la única causa de la violación de su derecho. También se habría éste vulnerado aun si se admitiera que la celebración de elecciones autonómicas debe llevar a nueva designación de Senadores porque «uno de los dos Senadores debe corresponder al Grupo de Alianza Popular, siendo mi representado quien estaba designado a tal fin por dicho Grupo».

Al efecto, se recuerdan las reglas antes citadas y, en especial, la exigencia de proporcionalidad impuesta por los arts. 69.5 de la Constitución, 20.1 d) del Estatuto de Autonomía y 174.2 del Reglamento de la Asamblea en orden a la designación de Senadores de que aquí se trata. Pues bien, arguye el recurrente que, en este caso, dicho criterio de proporcionalidad no fue respetado, ya que «la atribución al Grupo Socialista de los dos Senadores, teniendo aquél 34 Diputados, mientras que al resto de los Grupos Políticos no se les asigne (sic) ninguno, siendo así que suman 31 Diputados, supone la aplicación de un criterio totalmente mayoritario». Para el recurrente la «comparación» a efectos de medir la presencia de los distintos Grupos en la Cámara no debió ser sólo establecida entre los Grupos Socialista (34 Diputados) y de Alianza Popular (17), sino atendiendo al número de miembros de los Grupos Políticos representados en la Asamblea, estableciendo «una fórmula que permita que varios Grupos pudieran unirse, cosa que no se ha hecho». Pero aun si así no fuera, «lo que no se puede decir en modo alguno es que la representación obtenida por el PSOE, traducida en escaños, que es la que hay que tener en cuenta, es superior al doble de la obtenida por Alianza Popular. Lo cierto y verdad es que se trata exactamente del doble, si se hace la simple operación aritmética de dividir 34 entre 2. Y siendo ello así, lo más que puede pensarse es que se produce una situación de empate para el segundo Senador. Entonces -se continúa observando en la demanda- surge la pregunta de qué criterio hay que adoptar para resolver la duda de este empate. La contestación parece simple: acudir al principio que inspira la normativa aplicable y este principio no es otro que el de la proporcionalidad», lo que, a juicio del demandante, hubiera debido llevar a atribuir un Senador al Grupo de Alianza Popular, pues en caso contrario, «lo que se hace es aplicar un sistema rabiosamente mayoritario, adjudicando el 100 por 100 de los Senadores a un Grupo que tiene el 52.30 por 100 de los escaños de la Cámara». Se concluye citando, en relación con los derechos declarados en el art. 23 de la Constitución, el principio pluralista consagrado en el art. 1.1 de la Norma fundamental.

En la demanda se suplica que, otorgándose el amparo solicitado, se declare la nulidad de la Resolución que se impugna, adoptada por la Mesa de la Asamblea de Extremadura, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el día 28 de julio de 1987, así

como del Acuerdo plenario de la Asamblea, del día 31 del mismo mes, por el que se ratificó la propuesta presentada por el Grupo Socialista y se designó como Senadores a don Federico Suárez Hurtado y a don Francisco España Fuentes. Se pide, asimismo, que se reconozca el derecho de quien recurre «a desempeñar el mandato de Senador por la Comunidad Autónoma de Extremadura durante el plazo de cuatro años, desde su elección o, en su caso, hasta el día en que se disuelva el Senado y, subsidiariamente, el derecho a ser designado Senador por dicha Comunidad Autónoma por el Grupo de Alianza Popular, con sus consecuencias legales en uno y otro caso».

Mediante otrosí el actor solicitó en su demanda la suspensión de la ejecución de los actos impugnados. Abierta y tramitada pieza separada de suspensión, aquella solicitud fue denegada por auto de 26 de octubre de 1987.

4. Mediante providencia de 15 de septiembre de 1987, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y solicitar de la Presidencia de la Asamblea de Extremadura la remisión de las actuaciones correspondientes a la Resolución de la Mesa de dicha Asamblea, de 28 de julio de 1987, debiendo proceder al emplazamiento de los Grupos Parlamentarios que intervinieron en el procedimiento y pudiendo disponer la personación y actuación de la representación de la propia Asamblea.

Ha comparecido don José Antonio García Hernández, Letrado Mayor de la Asamblea de Extremadura, en representación de ésta. El Grupo Parlamentario de Alianza Popular en la Asamblea de Extremadura intentó comparecer, representado por el Procurador don Pablo Oterino Menéndez, adhiriéndose al recurso, a lo que no se accedió por la Sección Primera de este Tribunal, mediante providencia de 9 de diciembre de 1987, toda vez que con ello el mencionado Grupo Parlamentario intentaba asumir la posición de concurrente cuando ya había transcurrido el plazo que para recurrir establece el art. 43.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

5. Recibidas las actuaciones reclamadas y presentado el escrito de personación de la representación de la Asamblea de Extremadura, la Sección Primera, por providencia de 13 de enero de 1988, acordó tener por personado y parte en el recurso a don José Antonio García Hernández, Letrado Mayor, en representación de aquella Asamblea, y dar vista de las actuaciones a las partes recurrentes y demandada y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente.

6. Dentro de plazo concedido por la providencia citada en último término, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional ha solicitado se dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

Para fundamentar tal solicitud argumenta que, según la demanda de amparo, la infracción del art. 23 de la Constitución es doble: de un lado, en cuanto reconoce el derecho a permanecer en los cargos públicos y, por tanto, a no ser removido, sino con los requisitos que señalan las leyes, al haber sido cesado por una causa que no está legalmente prevista; de otro, subsidiariamente, porque las nuevas designaciones de Senadores se efectuaron sin observar la exigencia de proporcionalidad que imponen tanto la Constitución como el Estatuto de Extremadura.

a) El primer problema que hay que encarar, dice el Ministerio Fiscal, es el relativo a la duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas: si se vincula a la legislatura regional o a la propia del Senado. En el primer caso, finalizada la legislatura autonómica y efectuados nuevos comicios, hay

que proceder a la designación de nuevos Senadores; en el segundo, los Senadores designados tienen asegurada la duración propia de la Cámara Alta, esto es, cuatro años o hasta que la misma se disuelva (art. 69.6 de la Constitución), con independencia de las incidencias electorales de las Comunidades Autónomas.

Este Tribunal, dice el Ministerio Público, ha tratado la cuestión en su STC 40/1981; entonces, a la vista de los Estatutos existentes (sólo los del País Vasco, Cataluña y Galicia) consideró que la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea regional o con la del Senado era una alternativa que, en ausencia de «una regulación constitucional sistemática» de esta clase de Senadores, permitía nuestro texto constitucional, habiendo optado unas Comunidades (País Vasco, Cataluña) por la primera, en tanto que el Estatuto gallego lo había hecho por la segunda. Hoy, continúa argumentando el Ministerio Fiscal, ante el panorama de los diecisiete Estatutos de Autonomía, tal vez sea difícil sostener que los Senadores designados no estén vinculados a la legislatura de su Comunidad.

Tras hacer un examen de los distintos Estatutos de Autonomía, concluye el representante público que la mayor parte de ellos o bien declaran expresamente que el mandato de los Senadores designados por la respectiva Comunidad Autónoma estará ligado a la legislatura autonómica o, sin hacer esta declaración expresa, vinculan la designación a la condición de Diputado regional, con lo que, terminada la legislatura de la Comunidad, expira necesariamente el mandato, ya que, aunque fuera reiterado en su mandato el mismo Senador porque continuara en su calidad de Diputado, se estaría ante un nuevo nombramiento. Por lo demás, las Comunidades Autónomas que han regulado por Ley especial el procedimiento para la designación de Senadores (Cantabria, País Vasco, Asturias, Murcia y Aragón), adoptan una de las dos soluciones ya apuntadas (vinculación del mandato a la legislatura autonómica o a la condición de Diputado regional).

En el caso enjuiciado, dice el Ministerio Fiscal, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, vincula el nombramiento a la condición de Diputado; si bien no lo dice expresamente, se aprecia claramente en la redacción del art. 20.1 d) al utilizar la expresión «designar de entre sus miembros los Senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma ...». Sólo, pues, los Diputados de la Asamblea pueden ser designados, lo que significa que, terminada su representación regional, cesa su mandato senatorial. Nada impide que puedan ser nombrados de nuevo, pero se estaría ante una nueva designación en virtud de acto de voluntad política de la Cámara regional, sin relación alguna, en el orden jurídico, con el anterior acto de designación.

En consecuencia, termina con este primer argumento el Fiscal, si el acceso a los cargos públicos que recoge el art. 23.2 de la Constitución es, como se sabe, un derecho de configuración legal, el Estatuto de Autonomía, que es el que lo configura en el presente caso, al exigir que los designados sean miembros de la Asamblea [art. 20.1 d)], está disponiendo ineludiblemente que cada Asamblea nombre a los Senadores y que, por tanto, éstos dependan de la legislatura regional, por lo que el cese del recurrente lo fue por causa legal; la Asamblea, al designar nuevos Senadores, llevó a cabo una interpretación jurídicamente correcta del Estatuto de Autonomía.

b) El siguiente problema que pasa a examinar el Ministerio Público, que es el segundo de los planteados por el recurrente, es el relativo a si en la designación de Senadores controvertida se respetó la adecuada representación proporcional que impone el art. 69.5 de la Constitución. El citado art. 20.1 d) del Estatuto de Autonomía de Extremadura establece que los Senadores «serán designados en proporción al

número de miembros de los grupos políticos representados en la Asamblea». Cuando la relación entre los dos grupos políticos mayoritarios era de 35/19 fue designado el recurrente, distribuyéndose entonces un Senador para el Partido Socialista y otro para Alianza Popular. Al variar esta relación y pasar a la de 34/17, con exactamente el doble de Diputados el primero, y algo más del doble de votos personales en la elección autonómica, la Mesa de la Asamblea consideró que la proporcionalidad demandaba que los dos Senadores que correspondían fueran propuestos por el Partido Socialista. En las discusiones habidas en el seno de la Mesa y de la Junta de Portavoces se adujo que tal criterio vendría a suponer un sistema mayoritario pero nunca proporcional, puesto que, teniendo mayoría el Partido Socialista dentro de la Cámara, designaba a dos Senadores y el resto de los grupos políticos que totalizaban 31 puestos de los 65 existentes, quedaban sin representación alguna. Se dijo entonces que el buen entendimiento de la representación proporcional exigía que un Senador correspondiera a la mayoría (algo más del 52 por 100 de la Cámara) y el otro a la oposición, que habría que ponerse de acuerdo para determinar a qué grupo le correspondía. Este es el argumento que hace suyo el demandante para sostener su recurso.

Para el Ministerio Fiscal este argumento no es de recibo, pues nuestras leyes electorales, tanto la General (Ley Orgánica 5/1985) de aplicación supletoria a las Comunidades Autónomas, como las que regulan el procedimiento de designación de Senadores en diversas Comunidades Autónomas, no contemplan el grupo mayoritario en oposición al resto de los demás grupos, sino que a la hora de distribución de los cargos existentes tiene en cuenta a cada formación política aisladamente: la distribución de escaños se hace en atención a los votos de cada una de las candidaturas y no enfrentan en ningún momento a la candidatura más votada con el conjunto de las otras; a cada una se le mide según los resultados obtenidos por sí misma. Y esto es justamente lo que dice el art. 174.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: se «fijará el número de Senadores que corresponde proporcionalmente a cada Grupo parlamentario».

En el caso debatido, dice el Ministerio Público, como inevitablemente ocurre en los casos de un solo puesto, la proporcionalidad se ha convertido en mayoría, sin representación alguna de otro Grupo, pero es una consecuencia necesaria de la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación, especialmente en los supuestos en que el abanico de posibilidades es muy reducido por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes, tal y como indicó el Tribunal Constitucional en su STC 40/1981. La solución que se ofrece por el recurrente conduciría a que un Grupo político, en este caso Alianza Popular, vería sobredimensionada su representación, con lo que la proporcionalidad no se vería tampoco adecuadamente reflejada, y nuestro sistema electoral en caso de empate prima a la mayoría.

Por lo demás, concluye su argumentación el representante público, en el caso examinado, aunque no se haya dicho expresamente, se aplicó la regla D'Hondt, en cuya virtud, asignado el primer Senador al Partido Socialista, el cociente de dividir su número de escaños por el de Senadores resultó igual al número de Diputados del Grupo Popular y, ante este empate a 17, resultó elegido el que pertenecía al grupo con más escaños que, además, según se vio, tenía más del doble de votos que el partido que le seguía. Es decir, se aplicó el mismo sistema que acepta la Ley Orgánica del Régimen Electoral y alguna de las legislaciones autonómicas. Se podrá tal vez decir que era posible seguir otra modalidad de proporcionalidad, pero no sería objeción que privara al sistema seguido de su indiscutible calidad de adecuada proporcionalidad, que es lo

que exige el art. 69.5 de la Constitución. El expediente seguido por la Asamblea de Extremadura para designar a los Senadores representantes de dicha Comunidad se nos presenta, pues, como irrefutablemente proporcional según lo que impone la Constitución y, por tanto, la designación hecha no ha lesionado el derecho fundamental de acceder a los cargos públicos que es el que se invoca en la demanda.

7. El Letrado de la Asamblea de Extremadura, en escrito que tuvo su entrada el día 10 de febrero de 1988, se opuso a la demanda de amparo razonando, en síntesis:

a) En relación con la primera cuestión suscitada por el demandante de amparo, no puede mantenerse, como hace éste, que no haya ningún precepto en el que se diga que los Senadores de Extremadura por el art. 69.5 de la Constitución hayan de cesar una vez celebradas las elecciones autonómicas. La exigencia contenida en el art. 20.1 d) del Estatuto de Autonomía de Extremadura de que el Senador designado sea miembro de la Cámara designante, lleva implícita la extinción del mandato otorgado con el término de la legislatura de la Asamblea que lo designó, ya que «a la Asamblea de Extremadura corresponde ... designar de entre sus miembros a los Senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma ...».

Esta causa de expiración del mandato, que no de remoción en sentido estricto, es acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en su STC 40/1981.

No tiene ninguna virtualidad, dice la representación de la Asamblea de Extremadura, la argumentación del demandante relativa a que nunca perdió la condición de Diputado Regional al ser miembro de la Diputación Permanente de la Cámara y Diputado electo de la nueva surgida tras las elecciones autonómicas de 10 de junio de 1987, pues con ello olvida que la prórroga en funciones de los Diputados integrados en la Diputación Permanente lo es hasta el momento en que se constituya la nueva Cámara (art. 18 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura) y que aquél órgano «velará por los poderes de la Cámara ... hasta tanto no se constituya la nueva Asamblea» (art. 55 del propio Reglamento).

Tampoco resultaría aplicable la regla del apartado cuatro del art. 174 del mencionado Reglamento, pues tal precepto no alcanza más que a la posible sustitución de aquellos Senadores comunitarios que, durante la legislatura, perdieran su condición de Diputados de la Asamblea de Extremadura o de Senadores por cualquiera de las causas establecidas y ello, obviamente, por respeto del propio Reglamento a la correlación de fuerzas políticas existentes en la Cámara designante en el momento de procederse inicialmente a su designación conforme a lo dispuesto en el art. 20.1 d) del Estatuto de Autonomía.

Por lo demás, concluye la parte demandada, la imprevisión estatutaria y reglamentaria respecto a la duración del mandato de los Senadores comunitarios cuando la legislatura del Senado finaliza antes que la de la Asamblea de Extremadura, mereció, tras la celebración de Elecciones Generales en 22 de junio de 1986, que la Presidencia de la Cámara, en uso de la facultad que le atribuye el art. 28.2 de su Reglamento para interpretarlo en los casos de duda y suplirlo en los de omisión, dictase en 1 de julio de 1986 una Resolución (publicada en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura» núm. 109), «previo parecer favorable de la Mesa y Junta de Portavoces», que, entre otras cosas dice:

«... es preciso dejar establecido que el Estatuto de Autonomía de Extremadura [art. 20.1 d)], al exigir que los Senadores extremeños sean miembros de su Cámara

Legislativa, no cabe duda que, consecuentemente, está indicando que estos Senadores cesarán -en todo caso- cuando cesen como Diputados de la Asamblea de Extremadura.

Además, en concordancia con la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, así como con la práctica legal parlamentaria seguida en otros ámbitos autonómicos, concluida la legislatura del Senado antes que la legislatura de la Cámara designante, hay que considerar que estos Senadores representantes de las Comunidades Autónomas, cesarán igualmente.

Por todo lo cual, tras el parecer favorable expresado por la Mesa y Junta de Portavoces, en su reunión del día 1 de julio de 1986.»

En esta última fecha el demandante de amparo, en su condición de Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, era miembro de la Junta de Portavoces.

b) Respecto a la pretensión suscitada subsidiariamente en la demanda, la Asamblea de Extremadura afirma que en la designación de Senadores llevada a cabo por la Cámara tanto en 1983, como en 1986 y en la actual legislatura, se ha seguido la aplicación de la regla D'Hondt como fórmula de aplicación del sistema proporcional. Dicha regla se ajusta a las exigencias constitucionales y comunitarias. A estos efectos invoca las SSTC de este Tribunal 40/1981 y 75/1985.

8. Por escrito presentado el día 10 de febrero de 1988, el demandante de amparo reprodujo en su integridad las alegaciones que vertió en el escrito de demanda.

9. Mediante providencia de 28 de noviembre de 1988, se señaló para deliberación y votación el día 27 de febrero del presente año, nombrándose Ponente al Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, señalamiento que se dejó sin efecto por providencia de 20 de febrero, haciéndose uno nuevo para el día 27 de abril siguiente, siendo Ponente don Alvaro Rodríguez Bereijo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Tiene por objeto este recurso de amparo, como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, la Resolución adoptada por la Mesa de la Asamblea de Extremadura el día 28 de julio de 1987, en virtud de la cual se atribuyó al Grupo Parlamentario Socialista la propuesta de designación de los dos Senadores que, en aplicación del art. 69.5 de la Constitución, habrían de representar a la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Alta Cámara, así como el Acuerdo del Pleno de la propia Asamblea, del día 31 siguiente, que ratificó la propuesta de candidatos hecha por el Partido Socialista Obrero Español.

Dichas dos decisiones, según el demandante de amparo, habrían vulnerado los derechos fundamentales enunciados en los párrafos primero y segundo del art. 23 de la Constitución, en síntesis, por las siguientes dos razones:

1.^a Porque mediante los actos impugnados habría sido removido de su condición de Senador «en virtud de una causa de remoción que no está legalmente prevista».

2.^a Por que al atribuirse los dos Senadores a designar por la vía del núm. 5.º del art. 69 de la Constitución al Grupo Parlamentario Socialista, se habría desconocido la exigencia de proporcionalidad impuesta por el mencionado precepto constitucional, así como por los arts. 20.1 d) del Estatuto de Autonomía de Extremadura y 174.2 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de dicha Comunidad Autónoma.

2. Con carácter previo, y con el fin de delimitar la cuestión sometida a nuestra consideración, es necesario precisar que si bien, como ha reiterado este Tribunal a partir de su STC 5/1983, los derechos fundamentales que, respectivamente, se reconocen en los párrafos primero y segundo del art. 23 de la Constitución se encuentran en íntima conexión y, desde una consideración objetiva del ordenamiento, se presuponen mutuamente, en relación con las Resoluciones objeto del presente recurso ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la pretensión que en él se suscita es el reconocimiento del derecho del recurrente a obtener un escaño del Senador, por lo que queda de manifiesto que el derecho fundamental directamente afectado sería el de acceso a un determinado cargo público, consagrado en el núm. 2 del citado art. 23.

El mencionado derecho fundamental, que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción, el cumplimiento de los requisitos que determine aquélla -SSTC 161/1988 y 24/1989, entre otras-.

3. Hechas las anteriores precisiones, procede examinar la primera y principal cuestión suscitada por el recurrente en su demanda, esto es, la presunta vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución por haber sido removido de su condición de Senador por una causa no prevista legalmente. Necesario es, pues, determinar si el cese como Senador del actor ha sido infundado, como él sostiene, o si, por el contrario, la decisión parlamentaria tiene un fundamento legal.

Los actos impugnados se adoptaron como consecuencia, primero, del término de la legislatura de la Asamblea de Extremadura en la que había sido designado Senador el recurrente y, después, por el cambio de composición política de la Cámara en virtud de nuevas elecciones autonómicas. El recurrente argumenta que no existe precepto legal alguno de la Comunidad Autónoma de Extremadura que vincule el mandato de los Senadores designados en representación de la Comunidad Autónoma a la legislatura autonómica y, por tanto, que disponga el cese de los Senadores designados por su Asamblea legislativa tras la celebración de elecciones autonómicas.

Pues bien, la constitución, por el carácter de representación territorial que en términos generales otorga al Senado y por la propia especificidad de esta categoría de Senadores designados por las Comunidades Autónomas, confiere a los Estatutos de Autonomía un margen para precisar alguna condición conectada con el carácter propio de dicha designación, dentro del respeto del mínimo fijado por el art. 70.1 C. E. y, como ya ha tenido ocasión de manifestar este Tribunal (STC 40/1981, fundamento jurídico 3 b), nada impide «que las Comunidades Autónomas puedan optar, dentro del margen de autonomía a que antes hemos hecho referencia e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa -Estatuto catalán y Ley vasca 4/1981- o con la legislatura del Senado (Estatuto gallego)», ambas previsiones, en ausencia de una regulación constitucional sistemática, son constitucionalmente admisibles. Esta sentencia fue dictada a la vista de los tres Estatutos de Autonomía vigentes en el momento: los de Cataluña y País Vasco -que optaron por la primera solución- y el de Galicia -que se decidió por la segunda-. Esta inicial apreciación del Tribunal Constitucional ha sido corroborada con

posterioridad a medida que se han ido publicando los Estatutos de Autonomía del resto de las Comunidades Autónomas. Así, como minuciosamente analiza el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones distintos Estatutos de Autonomía han optado por vincular el mandato de los Senadores designados por la respectiva Comunidad Autónoma a la legislatura de las Cortes Generales -los de Cantabria, Rioja, Castilla-La Mancha y Canarias-. Por el contrario, otros Estatutos han seguido el modelo del País Vasco, expresando que el mandato de los Senadores estará ligado a la legislatura autonómica, o bien vinculando la designación a la condición de Diputación regional -Estatutos de Autonomía de Andalucía, Cataluña y Baleares-. En fin, existen Comunidades Autónomas que al aprobar leyes especiales reguladoras del procedimiento de designación de Senadores han establecido la misma vinculación con la legislatura autonómica -País Vasco, Cantabria, Asturias, Murcia y Aragón-.

En el caso que nos ocupa, el de Extremadura, su Estatuto de Autonomía, en el art. 20.1 d), establece que corresponde a la Asamblea designar de entre sus miembros a los Senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en el art. 69.5 de la Constitución. De la redacción de este precepto destaca el que los Senadores han de ser designados de entre los miembros de la Asamblea legislativa, esto es, han de ser Diputados regionales. Ello cabe ser entendido no sólo como requisito de elegibilidad de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma, sino además como vinculación del mandato de dicha categoría de Senadores a la legislatura autonómica, de modo tal que cuando se pierde aquella condición, se pierda también la de Senador; en otras palabras, que terminada la representación regional, cesa el mandato senatorial, correspondiendo, en consecuencia, a dicha Asamblea en cada legislatura proceder al nombramiento o designación de los Senadores a que se refiere el art. 69.5 de la Constitución. Nada impide, como afirma el Ministerio Fiscal, que quienes fueron designados Senadores en la anterior legislatura puedan ser nombrados de nuevo si han sido elegidos Diputados regionales, pero esta nueva designación, producida en virtud de un acto de voluntad política de la Cámara regional, no tiene relación alguna, en el orden jurídico, con el anterior acto de designación.

Y así pareció entenderlo la propia Asamblea de la Comunidad Autónoma, como la abona la resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura, de fecha 1 de julio de 1986, anterior, por tanto, a la designación que ha motivado el presente recurso y cuando el hoy recurrente ostentaba la condición de Diputado regional de Extremadura en cuya representación fue nombrado Senador el 10 de julio de aquel año. En dicha resolución, dictada en uso de las facultades que, en orden a la interpretación e integración de las lagunas del Reglamento, le atribuye al Presidente el art. 28.2 del mismo, se establece expresamente que «los Senadores cesarán -en todo caso- cuando cesen como Diputados de la Asamblea de Extremadura».

Si, como se ha visto, el derecho de acceso a los cargos públicos que recoge el art. 23.2 de la Constitución, es un derecho de configuración legal, el Estatuto extremeño, que es el que lo configura en el presente caso al exigir que los designados sean miembros de la Asamblea legislativa, está disponiendo ineludiblemente que cada Asamblea, resultante de las respectivas elecciones autonómicas, designe a los Senadores y que, por tanto, el mandato de éstos pueda vincularse -como ha sido en el presente caso- a la legislatura regional. En consecuencia, el cese del demandante de amparo como Senador lo fue con fundamento en una causa legal, sin que, por tanto, sea sostenible la vulneración constitucional que invoca.

No se opone a lo razonado el que el recurrente fuera miembro de la Diputación Permanente, que ha de velar por los poderes de la Cámara hasta tanto se constituya la nueva Asamblea (art. 55 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura), pues tal nombramiento y consecuente prórroga en las funciones de Diputado lo es a esos exclusivos efectos, cesando en cualquier caso, cuando se constituye la nueva Cámara (art. 18 del propio Reglamento). Tampoco es obstativo lo dispuesto en el art. 174.4 del tan citado Reglamento, pues se refiere a la sustitución de aquellos Senadores comunitarios que, durante la legislatura, perdieran su condición de Diputados regionales o de Senadores por cualquiera de las causas legalmente previstas, lo que, como es obvio, no es el caso que nos ocupa.

4.La segunda línea argumental utilizada por el recurrente, que aduce como subsidiaria, hace referencia a que, según su criterio, al haberse atribuido los dos Senadores representantes de la Comunidad Autónoma al Partido Socialista Obrero Español siendo la correlación de fuerzas 34 Diputados para dicho partido y 31 para el resto de los grupos políticos, no se han respetado las exigencias de proporcionalidad que imponen los arts. 69.5 de la Constitución, 20.1 d) del Estatuto de Autonomía de Extremadura y 174.2 del Reglamento de la Asamblea de dicha Comunidad Autónoma, por lo que, mediante aquella atribución, habría resultado vulnerado el derecho fundamental ex art. 23.2 de la Constitución.

Antes de examinar la cuestión de si la designación de los Senadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha respetado la adecuada representación proporcional, necesario es hacer una primera precisión. A la hora de la distribución de los escaños existentes entre las fuerzas políticas concurrentes, nuestro ordenamiento no contempla al grupo mayoritario frente al resto de los demás grupos políticos, sino que la distribución se hace en atención a los votos obtenidos por cada una de las candidaturas. Tal es el criterio seguido por el art. 163 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, de aplicación supletoria a las Comunidades Autónomas (Disposición adicional primera, 3), y que expresamente se contiene en el art. 174.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: «La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que correspondan proporcionalmente a cada grupo parlamentario», no se dice el que corresponda al conjunto de grupos en oposición al mayoritario.

Es claro, pues, que la confrontación para determinar si en la designación de los dos Senadores se ha seguido el criterio proporcional que exige la normativa vigente, ha de hacerse entre el Partido Socialista Obrero Español -que tuvo 34 escaños- y la Federación de Partidos de Alianza Popular -que obtuvo 17 escaños- a la que pertenece el demandante de amparo.

Teniendo en cuenta el número de escaños obtenidos por uno y otro grupo políticos no existe la menor duda de que en la atribución de los dos Senadores de designación comunitaria se han respetado las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad, desvirtuándose, en consecuencia, por su base la pretensión del actor. En efecto, como afirman el Ministerio Fiscal y la representación de la Asamblea de Extremadura, en el caso debatido se ha aplicado la regla D'Hondt, que es la adoptada por nuestro sistema electoral general (art. 163 de la LOREG). En aplicación de la misma, se ha asignado el primer Senador al Grupo Socialista; el cociente de dividir su número de escaños por el de Senadores resultó igual al número de Diputados del Grupo Popular y, ante este empate a 17, resultó designado el que pertenecía al grupo con más escaños que, además, había obtenido en las elecciones autonómicas más del

doble de votos que la Federación de Partidos de Alianza Popular (292.935 y 144.177, respectivamente).

Esta solución no contradice el criterio de proporcionalidad y la asignación del escaño, en caso de empate, al grupo que obtuvo mayor número de votos es aplicación de lo prevenido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General [art. 173.1 d)].

Cierto es que en el presente caso la aplicación del criterio de proporcionalidad se ha traducido en representación mayoritaria de un solo grupo político, pero ello es consecuencia de la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación cuando el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes, es muy reducido (STC 40/1981, fundamento jurídico 2.º), no debiéndose olvidar que cuando se habla de escrutinio proporcional, lo que se está manifestando es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y número de escaños, atribuyendo a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica, una representación sensiblemente ajustada a su importancia real (SSTC 40/1981, fundamento jurídico 2.º y 75/1985, fundamento jurídico 5.º).

En conclusión, en el caso examinado, se ha aplicado el criterio de proporcionalidad a través de un sistema que acepta nuestra normativa electoral. Puede afirmarse que era posible seguir otra modalidad de dicho criterio, pero ello no privaría al sistema seguido de la adecuada proporcionalidad exigida por los arts. 69.5 de la Constitución, 20.1 d) del Estatuto extremeño y 174.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, pues ninguna de las tres normas citadas ha pretendido introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema puro de proporcionalidad, en el sentido de atribución de los escaños, sin desviaciones, de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos obtenidos, pues «semejante sistema ni existe entre nosotros, desde luego, ni en el derecho comparado en parte alguna, ni acaso en ningún sistema imaginable, La proporcionalidad es, más bien, una orientación, un criterio tendencial» (STC 75/1985, fundamento jurídico 5.º). El sistema seguido por la Asamblea de Extremadura para designar a los Senadores representantes de dicha Comunidad en la Cámara Alta ha respetado, pues, el criterio proporcional que impone nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, la designación hecha no ha lesionado el derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos que se invoca en la demanda.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por don Adolfo Díaz-Ambrona Bardají.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 27 de abril de 1989.-Francisco Rubio Llorente.-Antonio Truyol Serra.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.- (Firmados y rubricados).